

L'influence politique de la noblesse dans le Royaume des Pays-Bas (1815-1830)¹

Paul Janssens

En août 1789, l'Assemblée nationale française proclama l'égalité devant la loi. Cette mesure entraîna la suppression en France de tous les privilèges de la noblesse, qui fut dès lors réduite à une distinction sociale. Un an plus tard suivit l'interdiction de porter un titre nobiliaire et des armoiries familiales. Cette abolition légale de la noblesse fut confirmée explicitement dans la préface de la première constitution française : « Il n'y a plus ni noblesse, ni pairie, ni distinctions héréditaires, ni distinctions d'ordres, ni régime féodal, ni justices patrimoniales, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dériveraient, ni aucun ordre de chevalerie, ni aucune des corporations ou décorations, pour lesquelles on exigeait des preuves de noblesse ou qui supposaient des distinctions de naissance, ni aucune autre supériorité que celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions » (1791). Après l'annexion des provinces belges à la république française, en 1795, ces dispositions s'appliquèrent également à nos régions. De même, sous la République batave, la noblesse cessa d'exister par la suppression en 1795 des Etats provinciaux et de leurs corps équestres. L'attribution par Napoléon, quelques années plus tard, de titres et de blasons nobiliaires aux titulaires de fonctions importantes dans l'administration, la magistrature, l'armée ou le clergé ne changea pas grand-chose à la situation: les anciens privilèges restaient abolis et il n'était pas question d'une reconnaissance systématique de l'ancienne noblesse. Il fallut attendre la Restauration pour renouer avec la noblesse ancienne. La nouvelle constitution du Royaume des Pays-Bas (1814-1815) prévoyait non seulement le rétablissement de la noblesse (I), mais lui attribuait aussi une large place dans le nouveau régime politique (II).

I

Les modalités d'accès à la nouvelle noblesse méritent l'attention. Il n'y a pas eu en 1814 de restauration collective de la noblesse comme en France. Le traitement des dossiers au cas par cas a eu pour conséquence qu'une fraction des anciens nobles n'a pas

¹ Traduction abrégée de notre article 'De restauratie van de adelstand in het Koninkrijk der Nederlanden', paru dans la *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 12 (1981) 389-421.

réintégré les rangs de la noblesse, tandis qu'une série de nouvelles familles sont devenues nobles.

La politique nobiliaire avait évidemment une tout autre portée dans les provinces du Nord et du Sud. Après le succès de la révolte contre l'Espagne au XVI^e siècle, la noblesse des Provinces-Unies se trouva dans position particulière. Dans la plupart des provinces, les nobles réussirent à maintenir leur statut économique et social, et souvent aussi leur influence politique. Par contre, l'accession permanente de nouvelles familles à la noblesse prit fin. Les familles bourgeoises qui avaient l'ambition d'être anoblies, devaient obtenir leurs lettres de noblesse d'un prince étranger. Dans ce domaine, c'est surtout la chancellerie de l'Empire qui fut sollicitée. Au cours des XVII^e et XVIII^e siècles, de nombreux diplômes impériaux furent accordés à des familles des Provinces-Unies. Cependant, ces demandes restaient limitées parce qu'un titre étranger ne donnait pas accès aux Etats provinciaux. Le diplôme n'avait d'autre conséquence que de rehausser le prestige familial. D'ailleurs, en Hollande, la plus prospère de toutes les provinces, l'influence politique de la noblesse était faible. La création du royaume des Pays-Bas donna donc lieu à un mouvement de rattrapage dans les provinces néerlandaises. Guillaume I^{er} anoblit toutes les familles appartenant à l'ancienne régence municipale, qui sollicitèrent cette faveur. Certaines familles n'ont pourtant pas utilisé la possibilité qui leur était offerte. A Amsterdam surtout, plusieurs d'entre elles postposèrent leur requête. Visiblement, elles préféraient rester les plus anciennes parmi le patriciat que d'être considérées comme de nouvelles venues au sein de la noblesse.

La situation était tout autre dans les provinces belges, où l'anoblissement et l'octroi de titres n'avaient connu qu'une courte interruption pendant l'annexion à la France. Il n'était guère nécessaire d'anoblir de nouvelles familles. Dans ces provinces, les coupes sombres intervenues dans les rangs de la noblesse pendant la période révolutionnaire sont frappantes. La disparition de familles nobles par l'extinction, l'appauvrissement ou l'émigration fut nettement supérieure à la normale au cours de cette période mouvementée. D'autre part, de nombreuses familles anciennement nobles adoptèrent une attitude attentiste après 1815. Elles n'allaient rejoindre les rangs de la noblesse que progressivement. Après 1830, plusieurs dizaines de reconnaissances eurent encore lieu. Apparemment, l'assimilation des familles de régents à la noblesse dans les provinces néerlandaises n'était pas acceptée partout.

Le traitement individuel des dossiers a permis une composition homogène de la nouvelle noblesse par l'exclusion des familles appauvries. Cet objectif fut atteint par

l'imposition de frais administratifs élevés lors de l'octroi du diplôme. Ceci causa de nombreux mécontentements dans la noblesse ancienne, qui avait espéré une restauration générale sans formalités, ni frais. Seuls les membres des Corps équestres étaient exemptés de ces formalités, car aucun doute se subsistait sur l'état de leur fortune puisque l'accès à ces assemblées étaient soumis à un seuil élevé de revenus. Toutes les autres familles nobles étaient tenues de lever un diplôme. Ceci explique pourquoi tant de familles hésitèrent à réintégrer la noblesse immédiatement.

Les motifs politiques, par contre, ont joué un rôle secondaire dans la composition de cette nouvelle noblesse. L'exemple du républicain Louis de Potter n'a guère été suivi, voire pas du tout. Celui-ci considérait la noblesse comme une institution désuète et, pour des raisons de principe, il refusa de lever un diplôme. De son côté, Guillaume Ier suivait une politique de réconciliation. Les opinions et les attitudes du passé n'étaient pas retenus comme motif d'exclusion. Dans le corps équestre de Gueldre, par exemple, on retrouve à la fois d'anciens patriotes et des orangistes. De même, dans les provinces belges, la noblesse napoléonienne a été incorporée au sein de la nouvelle noblesse, encore que généralement elle ait dû se contenter d'un titre inférieur.

La politique nobiliaire de Guillaume Ier est restée tempérée. Quelques 1.200 chefs de famille seulement furent reçus dans la nouvelle noblesse. Ceci correspond approximativement à une proportion d'un habitant sur mille, ce qui est un chiffre particulièrement bas par rapport aux normes européennes.

Composition de la noblesse sous Guillaume Ier

	Provinces belges	Provinces néerlandaises	Total
Nobles anciens	environ 60%	environ 20%	environ 80%
Anoblis	environ 5%	environ 15%	environ 20%
Total	environ 65%	environ 35%	environ 100%

Source : P. Janssens, ??

II

Le terme de « restauration » est particulièrement trompeur. Il suggère un retour au régime politique d'avant la Révolution: dans les provinces néerlandaises, un retour à la structure fédérale et oligarchique des Provinces-Unies; dans les provinces belges le retour à l'état fédéral, mitigé des tendances centralisatrices que Vienne avait su y introduire. A elle seule, la fusion des provinces belges et néerlandaises excluait une restauration véritable. Les institutions politiques des Provinces-Unies étaient incompatibles avec celles des Pays-Bas autrichiens. Elles n'avaient qu'une seule caractéristique commune : la grande autonomie des régions. Et c'est précisément ce que les nouveaux détenteurs du pouvoir ne voulaient en aucun cas restaurer. La suppression de l'autonomie locale et régionale était considérée comme un acquis de la Révolution. La commission constitutionnelle, qui a ébauché les structures institutionnelles du nouveau Royaume des Pays-Bas, s'est inspirée des exemples contemporains français et anglais, plutôt que de renouer avec les institutions de l'Ancien régime. Alors que les provinces néerlandaises avaient un passé républicain, le nouvel Etat devenait un royaume et, contrairement à la tradition fédérale du Nord et du Sud, la centralisation devint un fait accompli.

La nouvelle constitution fixait également la manière dont le pouvoir royal serait limité dans cet Etat centralisé. Les deux modèles précités, à savoir le Parlement britannique et l'Assemblée française, interprétaient d'une manière très différente le concept de nation. Le système bicaméral britannique rappelait l'ancienne distinction politique entre les grands propriétaires fonciers (clergé et noblesse) d'une part, et les villes de l'autre. Cette distinction entre intérêts agricoles et commerciaux correspondait plus ou moins à la hiérarchie des fortunes, ainsi qu'à l'autonomie administrative des campagnes et des villes. La Constituante française avait consciemment rejeté tout cela et ne retenait que la distinction entre les nantis, à qui le droit de vote était réservé, et les autres. Il n'y avait aucune subdivision des élus en fonction de leur niveau de fortune.

Le système bicaméral permettait donc d'accorder une compétence législative à des classes sociales distinctes. En fait, l'influence politique de chaque chambre dépendait de la manière dont elle était constituée. L'autonomie politique de la Chambre des Lords était grande parce que les nominations faites par le souverain y avaient un caractère héréditaire. Dans ces circonstances, le souverain ne pouvait briser tout mouvement d'opposition par d'incessantes nominations nouvelles. Un système de cooptation aurait pu augmenter encore l'indépendance de la Chambre des Lords. Par contre, une

limitation de la durée du mandat aurait réduit l'indépendance des Lords. Si le Roi avait pu régler à sa guise la composition de la Chambre Haute, ses membres auraient été les alliés de la Couronne dans sa lutte d'influence avec les élus de la Chambre Basse. Par contre, si la désignation des sénateurs avait incombé aux électeurs, tout conflit entre le gouvernement et le parlement aurait débouché sur une confrontation entre le souverain et la nation. Les sénateurs n'étaient donc suffisamment indépendants qu'en cas de cooptation ou de nomination héréditaire. Ils pouvaient alors jouer un rôle d'arbitre entre la Couronne et les représentants élus. Si les membres de la Chambre et du Sénat étaient désignés par le même corps électoral, des critères d'éligibilité plus sélectifs ne pouvaient suffire à assurer aux sénateurs une position indépendante vis-vis de la chambre des représentants.

Lors de l'élaboration de la nouvelle constitution, Guillaume Ier se montra un partisan résolu du modèle britannique. C'est la commission constitutionnelle qui s'opposa à une position privilégiée de la noblesse. En 1814, les membres néerlandais de la commission avaient rejeté le système bicaméral. Un plus tard, la commission de révision revint sur ce point sous la pression de plusieurs membres belges, mais il n'était nullement question de créer un bastion aristocratique sur le modèle anglais. La Première Chambre ne serait pas réservée à la noblesse et les membres en seraient nommés par le Roi, sans limitation de leur nombre. Les intentions de la commission étaient claires: il fallait, autant que possible, éviter toute distinction sociale au sein de la représentation nationale. S'il y en avait une, la Chambre Haute ne pouvait pas être l'apanage de la noblesse, ni être indépendante vis-à-vis de la Couronne et du corps électoral.

Le rejet du modèle britannique révèle un trait spécifique de la Restauration. Le rétablissement de la noblesse était accepté, à condition que celle-ci ne soit pas rétablie dans ses privilèges. La naissance cessait d'être un critère de discrimination sociale ou d'inégalité politique. Ce refus des privilèges nobiliaires se situait au niveau des principes et il n'y avait pas aucune trace d'une atmosphère anti-aristocratique. Nous en voulons pour preuve l'ensemble des conditions fixées pour l'accès à la Seconde Chambre.

La limitation de l'électorat aux électeurs censitaires était une première mesure sélective. Le caractère indirect du scrutin avait un effet favorable aux gens en vue. Ce système servait de filtre en faveur des grands notables, parmi lesquels les nobles étaient le plus nombreux. La division du corps électoral en circonscriptions distinctes avait un effet similaire. Elle favorisait encore plus clairement la noblesse. Les nobles, qui constituaient une minorité insignifiante du corps électoral, élaient dans la plupart des provinces à

peu près autant de représentants que les électeurs des villes et ceux des campagnes. De plus, le nombre de suffrages requis pour être élu était plus élevé en ville qu'à la campagne. L'exclusion des électeurs urbains moins nantis renforçait lui aussi le caractère aristocratique de la représentation. Le résultat était prévisible : non seulement la politique de nomination pratiquée par le souverain aboutissait à une prédominance de la noblesse à la Première Chambre, mais, de plus, la Seconde Chambre avait un caractère élitiste marqué. Les nobles y étaient majoritaires.

Le refus de privilégier juridiquement la noblesse, et plus précisément de créer une Première Chambre réservée aux nobles, ne doit donc pas induire en erreur. Car c'est la commission constitutionnelle qui a pris aussi les mesures débouchant sur une prédominance de la noblesse à la Seconde Chambre. Toutefois, cette prédominance n'était pas basée sur la naissance, mais sur la fortune et la considération sociale. Voilà les critères décisifs, qui avaient supplanté l'origine familiale depuis le début de la Révolution. Le nouvel ordre social, basé sur la fortune, opérait des coupes transversales à travers les anciennes distinctions d'ordres. La noblesse était moins que jamais une catégorie sociale homogène. Les plus grosses fortunes nobles et bourgeoises se retrouvaient à la Première Chambre, tandis que les notables, quelle que soit leur origine, siégeaient à la Seconde Chambre. Les nobles les plus nantis formaient des collèges électoraux distincts (les corps équestres). Quant à la noblesse moins fortunée, elle était inscrite dans le corps électoral urbain ou rural. En bref, la noblesse était subdivisée et se mêlait à la bourgeoisie au sein des différents groupes de fortunes.

Comment les contemporains justifiaient-ils la place réservée à la noblesse dans le nouveau système constitutionnel ? La suppression de la noblesse en 1791 faisait partie des mesures révolutionnaires de la première heure. Elle confirmait les objectifs égalitaires de la Révolution. Il apparut rapidement que cet idéal égalitaire se réduisait à une affaire purement juridique. L'introduction de l'égalité devant la loi, accompagné du maintien des inégalités économiques et sociales, marque la portée réelle de la Révolution : elle se limitait à une remise en cause du système de valeurs. Dans l'ancien ordre social, le statut familial était considéré comme supérieur à la position acquise. La naissance primait le mérite. Le changement révolutionnaire se limitait à une révision de cette échelle de valeurs, sans qu'il soit pour autant question d'un renversement. La naissance et le mérite étaient tout simplement mis sur le même pied. C'est Napoléon qui créa la structure institutionnelle de la nouvelle hiérarchie sociale. Il prit des mesures concrètes en ce sens: la légion d'honneur, la noblesse d'Empire, l'extension du droit de vote et l'accès aux fonctions publiques pour tous les notables sans distinction. Il plaçait

ainsi les mérites personnels sur pied d'égalité avec l'origine familiale et traitait de manière égale le mérite et la fortune.

Lors de la création du Royaume des Pays-Bas, l'attitude des nouveaux détenteurs du pouvoir vis-à-vis des élites se situait exactement dans la ligne napoléonienne. L'union des toutes les provinces des anciens Pays-Bas n'entraîna aucune modification notable sur ce point. Pour diverses raisons, au Nord comme au Sud du Royaume, on souhaitait le maintien d'une élite fortunée. Les provinces néerlandaises avaient mis fin à la prépondérance de la noblesse dès la révolte du XVI^e siècle. Dans les provinces belges, cette question avait été réglée une fois pour toutes par l'annexion prolongée à la France.

Aux yeux de Van Hogendorp, le compromis entre la noblesse et la bourgeoisie avait un caractère provisoire. C'était un moyen terme entre le passé et l'avenir. L'origine de la noblesse se situait au moment des invasions germaniques. C'est alors, selon Van Hogendorp et ses contemporains, que naquirent les privilèges d'une classe fermée, en d'autres termes, l'inégalité héréditaire. Il voyait dans l'accession de familles bourgeoises à la noblesse à partir du bas Moyen Age le début d'une évolution à long terme, qui devait finalement aboutir à la suppression de toute distinction sociale. Comme le disait Frédéric le Grand: "un jour, tous les Européens seront gentilshommes". Il était impossible d'anticiper sur cette évolution sociale. Cependant, la Révolution française marquait un jalon dans ce processus historique. Même si la différence de fortune et de considération subsistait, la Révolution promulguait déjà l'égalité devant la loi.

La proportion de nobles ayant participé à l'exercice du pouvoir législatif et exécutif est impressionnante. L'ordre équestre fonctionnait comme circonscription électorale distincte pour la noblesse nantie, qui pouvait ainsi obtenir dans la plupart des provinces un tiers des sièges aux Etats provinciaux. L'attribution d'un poids électoral comparable au corps électoral des campagnes, qui désignait une majorité de nobles, l'augmentation du seuil électoral dans les villes et le caractère indirect des élections, qui favorisaient eux aussi la désignation de nobles, renforçaient la prépondérance de la noblesse, dont la présence était massive aux Etats provinciaux et aux Etats généraux.

Mais cette prépondérance n'était pas uniquement due au système électoral. La présence de nobles était tout aussi impressionnante dans les institutions dont la composition était déterminée par le souverain. C'était vrai d'abord pour la Cour. Mais le nombre de nobles était tout aussi considérable à la Première Chambre. Au niveau

exécutif, on note un contraste frappant entre les institutions gouvernementales et toutes les autres. Dans les premières, centre de gravité indiscutable de l'exercice du pouvoir politique, les nobles étaient très peu nombreux. C'était le contraire au niveau régional. Les gouverneurs de province, personnes de confiance du souverain dans l'administration provinciale, étaient généralement des nobles. Au niveau local également, y compris dans les villes, la noblesse était fortement représentée. En bref, à l'exception du gouvernement central, les nobles occupaient de nombreuses positions à tous les niveaux dans le Royaume des Pays-Bas. Jamais leur poids dans l'exercice du pouvoir politique n'avait été aussi grand sous l'Ancien Régime. Faut-il en déduire qu'ils ont marqué de leur empreinte l'administration du pays? Pour répondre à cette question, il faut examiner quel était le rapport de forces entre les institutions dominées par la noblesse et le gouvernement.

Les compétences politiques du corps équestre sont faciles à circonscrire. Ses activités se limitaient à l'élection de représentants aux Etats provinciaux. La délibération sur des questions politiques était expressément interdite par le règlement d'ordre intérieur. Les quelques pétitions que certains corps ont adressé au souverain pour limiter l'accès de nouvelles familles à la noblesse ont été ignorées par Guillaume Ier. Le rôle politique des Etats provinciaux était à peine plus important. Les conseillers provinciaux ne se réunissaient qu'une fois l'an, pour une session de quinze jours maximum. Les décisions étaient prises à la majorité simple. La répartition des représentants en trois corps (urbain, rural et noble) avait une portée purement électorale. Pour la désignation des députés à la Seconde Chambre, les conseillers provinciaux ne semblent guère avoir fait preuve d'indépendance. Généralement, le gouverneur de province, qui présidait les assemblées des Etats, faisait élire les candidats du gouvernement. Comme il était lui-même à la tête de la députation permanente, il exerçait souvent une influence décisive sur l'administration provinciale. La plupart des gouverneurs de province faisaient preuve d'une grande docilité vis-à-vis du gouvernement. Le Royaume des Pays-Bas était un Etat fortement centralisé, dans lequel les communes et les provinces étaient placées sous le contrôle effectif du gouvernement.

Les rapports de forces entre le souverain et son gouvernement, d'une part, et les Etats généraux de l'autre, sont suffisamment connus. Il n'était pas encore question de responsabilité ministérielle. Les Etats généraux ne pouvaient faire tomber le gouvernement. Le souverain décidait seul de la nomination ou de la révocation de ses ministres. La politique gouvernementale n'était donc pas subordonnée à une majorité parlementaire. Sur ce point, le système est dans la droite ligne de l'autorité

monarchique sous l'Ancien Régime: la compétence des Etats généraux était avant tout fiscale. Mais même en ce domaine, l'autonomie du gouvernement était grande. En effet, le budget était approuvé pour dix ans et, de plus, la débudgétisation donnait au souverain une grande autonomie financière. En fait, les Etats généraux n'exerçaient qu'une action indirecte sur le travail gouvernemental en influençant l'opinion publique. Ils constituaient une caisse de résonance, qui faisait entendre la voix de l'opposition dans tout le Royaume par le biais de la presse. Ce n'était donc pas tellement les Etats généraux eux-mêmes, mais plutôt l'opinion publique qui constituait un contrepoids au pouvoir royal.

La forte présence de la noblesse dans les différents rouages de l'appareil étatique est donc quelque peu trompeuse. Elle ne permet pas de mesurer l'influence politique de la noblesse étant donné que les nobles n'occupaient pas les positions clés, à savoir les départements ministériels. En cas de conflits entre le législatif et l'exécutif, le souverain et son gouvernement avaient le dernier mot. Mais il faut insister sur la faible polarisation entre nobles et non-nobles. Ceci est valable tant pour la commission chargée de la révision constitutionnelle que pour les élections ou pour les votes à la Seconde Chambre. L'absence de conflits politiques entre noblesse et bourgeoisie suggère qu'il n'y ait pas eu d'opposition de nature économique ou sociale entre les deux groupes. Peut-être même les nobles ne présentaient-ils pas un profil spécifique qui les distinguait des roturiers.

Samenvatting

In augustus 1789 kondigde de Franse Nationale Vergadering de gelijkheid voor de wet af. Hierdoor verloor de adel al zijn voorrechten en werd adeldom tot een uiterlijke onderscheiding herleid. Een jaar later volgde het verbod op het voeren van een adellijk predikaat en familiewapen. Deze wettelijke opheffing van de adel werd in de eerste Franse grondwet (1791) uitdrukkelijk bevestigd. Na de aanhechting van de Belgische gewesten bij Frankrijk in 1795 werden deze beschikkingen ook hier van toepassing. In de Bataafse republiek verdween de adel met de afschaffing van de ridderschappen in 1795 eveneens van het toneel. De toekenning door Napoleon van adellijke titels en blazoenen aan staatsambtenaren bracht hierin weinig verandering: de oude voorrechten bleven afgeschaft en van een erkenning van de gewezen edelen was geen sprake.

Eerst bij de Restauratie werd de band met de oude adel weer opgenomen. Hoewel de vroegere adel niet collectief werd hersteld, werden toch vooral oud-adellijke geslachten in de nieuwe adelstand opgenomen. Het onderscheid tussen de vroegere adellijke bevoorrechtiging en de bevoorrechte positie van de adel in het Koninkrijk der Nederlanden was in het Zuiden het grootst. In het nieuwe staatsbestel werden geen ambten meer aan de adel voorbehouden. Evenmin vonden de edelen hun fiscale vrijdom terug. Ook bleven in het Zuiden de heerlijkheden afgeschaft. De begunstiging van de adel situeerde zich op het terrein van de politieke vertegenwoordiging. De gegoede adel vormde afzonderlijke provinciale kiescolleges (de ridderschappen), zodat deze edelen in feite over een meervoudig kiesrecht beschikten. En hoewel er in de Tweede Kamer geen wettelijk gewaarborgd aantal zetels aan de adel was voorbehouden, leidde dit kiesstelsel toch tot een adellijke oververtegenwoordiging. Dit adellijk overwicht bleef overigens niet beperkt tot verkozen mandaten. Willem I benoemde een meerderheid edelen op vertrouwensposten, zoals deze van provinciegouverneur of van burgemeester van grote steden. Ook in de Eerste Kamer benoemde de vorst hoofdzakelijk edelen.

Op het eerste gezicht was het regime van Willem I dus ongetwijfeld gunstig voor de adel. Maar van een aristocratisch regime was geen sprake. Het zwaartepunt van de politieke macht lag niet bij de adel, maar bij de vorst. Dit was in de eerste plaats aan de beperkte politieke rol van de Staten-Generaal toe te schrijven. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat talrijke edelen de oppositionele rangen zouden vervoegen. De redenen voor het herstel van de adel moeten niet gezocht worden in een sociaal-economische differentiatie met de burgerij. De betekenis van de adel was in de eerste plaats van politieke aard. De invoering van de monarchie was gebonden aan het bestaan van de adel. De adelstand vormde een sociale onderbouw voor het erfelijkheidsbeginsel, waarop de monarchie was gevestigd.